



Systematische Bürgerbeteiligung – Was heißt das? Und: Welche Voraussetzungen sind dafür zu erfüllen?

Von den Anfängen und ihren Problemen zur Gegenwart

Helmut Klages

Die schwierige Anlaufphase

Die »Anlaufphase« für die gegenwärtigen Entwicklungen in Richtung einer systematischen Bürgerbeteiligung liegt am Anfang der 1990er Jahre. Es gab damals unter den deutschen (Ober-)Bürgermeister/innen eine große Begeisterung für den Begriff »Bürgerkommune«. Viele Städte und Gemeinden legten sich diesen Titel zu, obwohl sich damit in der Mehrheit der Fälle zunächst nur eine Absichtserklärung verband.

In der Tat kam es in den nachfolgenden Jahren zwar zu zahlreichen Aktivitäten, die aber rückblickend eher als erste, noch tastende und unsichere Anfänge bezeichnet werden müssen. Kritisch lässt sich aus heutiger Sicht Folgendes feststellen:

Erstens gab es eine weitgehende Vermengung der Begriffe »Bürgerengagement« und »Bürgerbeteiligung«, so dass die spezifischen Anforderungen, die aus heutiger Sicht an eine effektive Bürgerbeteiligung zu stellen sind, nicht deutlich werden konnten.

Zweitens wurden in den sich entwickelnden »Instrumentenkasten« der Bürgerbeteiligung zwar laufend neue Verfahrensideen eingebracht, die aber ganz überwiegend Verfahren für die Organisation von Bürgerzusammenkünften fern von den alltäglichen Arbeitsstätten der kommunalen Verwaltung waren und sein sollten. Die Bürger/innen sollten von sich aus in einem von »äußeren« Einflüssen und »Herrschaftszugriffen« freien Diskurs kreative Ideen entwickeln, wobei sie allenfalls von Moderator/innen und von Informationen besteuernden Expert/innen unterstützt werden sollten. Die Ergebnisse des gemeinsamen Nachdenkens sollten anschließend – gewissermaßen im verschlossenen Umschlag – den nicht beteiligten kommunalen Entscheider/innen zugestellt werden, die man sich illusorischer Weise eher als passive »Exekutoren« des Bürgerwillens vorstellte.

Drittens bezogen sich Themen, über die gearbeitet wurde, keinesfalls notwendiger Weise auf die aktuell anliegenden kommunalen Planungen und Vorhaben, sondern auf das, was den oft relativ wenigen einbezogenen Bürgern und Bürgerinnen – gewissermaßen auf einer Parallelagenda – wichtig und vordringlich erschien. Die Effektivität aller dieser Unternehmungen war dementsprechend gering. Zwar gab es auch zunehmend viele Fälle, in denen Kommunen selbst aktiv wurden und Beteiligungsinitiativen organisierten, aber es existierte dafür in der Regel kein gemeinsames Konzept. Die diesbezüglichen Ansätze »zerfaserten« zwischen den Kommunen aber vor allem innerhalb der Kommunen selbst, weil letztlich jedes einzelne Fachamt seine eigenen Vorstellungen von Bürgerbeteiligung und den vorrangig infrage kommenden Vorgehensweisen ins Spiel



brachte, ohne dass hierüber in der Gesamtheit der Gemeinde- oder Stadtverwaltung oder gar in der Gemeinde- oder Stadtöffentlichkeit eine Konsensbildung stattfand. Es gab zwar Vielfalt, aber ohne System.

Von dieser Kritik lassen sich die zahlreichen Ansätze zu Bürgerhaushalten nur scheinbar ausnehmen. Sie gingen zwar von einem hehren Leitbild namens »Porto Alegre« aus, verkörperten de facto jedoch meist nur ein etwas weiterentwickeltes Vorschlagswesen, durch das der kommunale Haushalt in der Regel nur peripher betroffen und beeinflussbar war.

Der aktuelle Entwicklungsschub

Eine Tendenz zur Systematisierung zeichnet den aktuellen Entwicklungsschub der Bürgerbeteiligung aus. Er charakterisiert sich vor allem durch einen nachdrücklichen Entschluss der beteiligten Kommunen, das Steuer der Bürgerbeteiligung deutlicher als bisher in die eigene Hand zu nehmen und hierbei über die bisherigen unbefriedigenden Ansätze hinauszugelangen. Eine entscheidende Voraussetzung und Grundlage der Systematisierung ist dabei, dass die Bürgerbeteiligung zu einem gesamtkommunalen Anliegen »hochgestuft« wird, das auf einem Grundsatzbeschluss der zentralen Entscheidungsgremien aufbaut und nicht eine Angelegenheit ist, die der Initiative einzelner Bürgergruppen und Prozessgestalter oder »dem Belieben« der jeweiligen Fachämter anheim gestellt ist. Die Bürgerbeteiligung wird damit zu einer öffentlichen Aufgabe auf kommunaler Ebene. Die Kommune wird – was die Bürgerbeteiligung anbelangt – zwar keineswegs zum alleinigen Akteur, nichtsdestoweniger aber zur rahmensetzenden, organisierenden und koordinierenden Instanz.

Es lassen sich allerdings beim Vergleich zwischen den Kommunen zwei unterschiedliche Anspruchsniveaus dieser Entwicklung beobachten:

1. Einrichtung konsultativ tätig werdender zentraler Beratungseinrichtungen in der Nähe des (Ober-)Bürgermeisters oder der (Ober-)Bürgermeisterin, die einen einheitlichen Katalog von Gestaltungsempfehlungen bereithalten, der aber keine Verbindlichkeit beansprucht (Beispiele: Essen, Mannheim, Mainz).
2. Erarbeitung von fachbereichsübergreifenden Leitlinien (Richtlinien, Konzepten, etc.), die Gestaltungsprinzipien mit Verbindlichkeitsanspruch enthalten und ggf. – zur Absicherung des Verbindlichkeitsanspruchs – vom Stadtrat / von der Stadtverordnetenversammlung als kommunale Satzung verabschiedet werden (Beispiele: Heidelberg, Bonn, Wolfsburg und zahlreiche – nach letzten Informationen gegenwärtig ca. 30 – weitere Städte).



Entwicklung von Leitlinien etc. (am Beispiel Heidelberg)

Mit der zuletzt genannten Gruppe gelangen wir zu denjenigen Kommunen, bei denen die aktuelle Tendenz zur Entwicklung einer »systematischen« Beteiligungskultur am deutlichsten ausgeprägt ist. Wenn ich deshalb im weiteren Verlauf des Beitrags vor allem auf diese »Leitlinienkommunen“ – nennen wir sie einmal so – eingehe, dann werde ich zwar versuchen, so allgemein wie möglich zu bleiben, d.h. Dinge zu benennen, die ihnen allen gemeinsam sind. Ich möchte jedoch von vornherein bekennen, dass ich dies wahrscheinlich mit einer gewissen »Schlagseite« tun werde, und zwar erstens, weil ich mich – wie ich annehme – nur unvollkommen von den Entwicklungen in der Stadt Heidelberg lösen kann, die ich selbst in einem erheblichen Ausmaß mit zu verantworten habe. Zweitens aber auch deswegen, weil ich nicht beanspruchen kann, in diesem Vortrag einen sachgerechten Überblick über das relativ differenzierte Feld einschlägiger Ansätze zu liefern.

Lassen Sie mich deshalb ohne weitere Umstände mit einer Beschlussvorlage der Verwaltung der Stadt Heidelberg vom 17.12.2010 für den Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss des Gemeinderats anfangen, in der es wie folgt heißt: »Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss empfiehlt dem Gemeinderat, die Verwaltung mit der Einrichtung eines Arbeitskreises zur Entwicklung von Leitlinien für die systematische Bürgerbeteiligung in Heidelberg zu beauftragen«. In der Begründung heißt es u. a. wie folgt: »Am 21. Oktober 2010 wurde die Verwaltung vom Gemeinderat beauftragt, einen Vorschlag zur konkreten Gestaltung des Prozesses zur Erarbeitung eines Bürgerbeteiligungsmodells unter Leitung von Herrn Professor Dr. Klages und Frau Dr. Vetter vorzulegen. Es geht darum, die Beteiligungsmöglichkeiten in Heidelberg zu verbessern und zu verstetigen. Dies heißt zum Beispiel verbindliche Kriterien zu erarbeiten, für welche Projekte Beteiligungsverfahren zwingend erforderlich sind, ab welchem Zeitpunkt sie beginnen, welche Verfahren wann zu wählen sind, wie die Ergebnisse in das Verwaltungshandeln und in die politischen Entscheidungen rückgekoppelt werden, oder wie auch bei lang andauernden Prozessen die Beteiligung sichergestellt werden kann. Für diese und weitere Fragen gilt es einen entsprechenden Verfahrensrahmen und Leitlinien zu entwickeln, die Transparenz und Sicherheit für alle Beteiligten gewährleisten, sowie sachgemäße Entscheidungen sicherstellen.«

Aufgabenschwerpunkte in aktuellen Leitlinien bzw. Richtlinien

Die Realisierung der geplanten Leitlinien war somit ein umfangreiches Programm. Wenn ich nun einen Sprung über einen anschließenden Zeitraum von ungefähr zwei Jahren hinweg mache, mich unmittelbar den Ergebnissen des Heidelberger Arbeitskreises, d.h. also den Inhalten der erarbeiteten Leitlinien zuwende und hierbei möglichst allgemein zu bleiben versuche, dann gelange ich zunächst zu den folgenden vier Punkten, zu denen sich die in den Leitlinien behandelten Aufgabenschwerpunkte zusammenfassen lassen:

1. Sicherstellung des Angebots einer möglichst frühzeitigen und umfassenden Information der Bürgerinnen und Bürger über alle in der Kommune anliegenden Planungen und Vorhaben, bei denen ein Interesse unterstellt werden kann, oder an denen von einer ausreichenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern ein Interesse geäußert wird.



2. Gewährleistung eines möglichst unbeschränkten, für grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger offenen Zugangs zu allen Planungen und Vorhaben, an denen ihrerseits ein Interesse besteht.
3. Gewährleistung eines öffentlichen, transparent gestalteten und ergebnisoffenen Diskurses mit allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern über die mit diesen Planungen und Vorhaben verbundenen Sachfragen. Auch dieser Diskurs sollte, den Leitlinien zufolge, möglichst frühzeitig beginnen, d.h. vor allen Entscheidungen, welche die Ergebnisoffenheit – und damit die Möglichkeit, auf Vorschläge, Wünsche, oder Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen – einschränken würden.
4. Sorgfältige – ggf. auch Rücksprachen einschließende – Berücksichtigung der erzielten Ergebnisse der Bürgerbeteiligung, wobei die angewandten Beteiligungsverfahren bei der Entscheidungsfindung des Gemeinderats offengelegt werden; Rückkopplung der Entscheidungsergebnisse in die breitere Öffentlichkeit (Rechenschaftslegung).

Maßnahmen zur Sicherung der Aufgabenerfüllung in aktuellen Leit- und Richtlinien

Ich möchte die Behauptung aufstellen, dass sich diese im Text der Heidelberger Leitlinien verankerten Aufgabenschwerpunkte in ähnlicher Form auch in allen anderen »Leitlinienkommunen« finden. Diese Aufgabenschwerpunkte werden nun im Heidelberger Leitlinientext – wie auch an anderen Orten – mit einer Reihe von Maßnahmen gekoppelt, die zu ihrer möglichst optimalen Realisierung geeignet erscheinen. Hierzu dient – um dies zunächst einmal vorweg zu sagen – die Verankerung aller wesentlichen Leitlinieninhalte in einer städtischen Satzung, die sie – gewissermaßen mit der vollen Kraft der kommunalen Rechtssetzungskompetenz – fachbereichsübergreifend verbindlich werden lässt. Wenden wir uns nun aber dem Text der Leitlinien selbst zu, dann sind die folgenden Festlegungen auf der Maßnahmenebene von allgemeinerem Interesse:

Zur Realisierung des ersten Aufgabenschwerpunkts – Sicherstellung des Angebots einer möglichst frühzeitigen und umfassenden Information der Bürger und Bürgerinnen – wurde in Heidelberg eine echte Innovation konzipiert, nämlich eine sogenannte »Vorhabenliste«, die inzwischen von einer Vielzahl von Städten übernommen wurde, so dass heute fast schon vergessen wird, dass sie aus Heidelberg stammt.

Kurz gesagt besteht diese Innovation darin, dass alle Ämter der Stadt verpflichtet wurden, alle Vorhaben, die sie in der »Pipeline« haben, spätestens drei Monate vor ihrer ersten Behandlung in einem städtischen Ausschuss mitsamt einer auch für den Laien lesbaren Kurzbeschreibung zur Aufnahme in die genannte Liste zu melden, wo sie nach Kenntnisnahme durch den Gemeinderat periodisch auf verschiedene Weise veröffentlicht werden sollen bzw. inzwischen auch faktisch veröffentlicht werden (gedruckt in Broschürenform, aber auch im Internet).

Zur Realisierung des zweiten Aufgabenschwerpunkts – Gewährleistung eines möglichst unbeschränkten, für grundsätzlich alle Bürger und Bürgerinnen offenen Zugangs zu allen Planungen und Vorhaben – dient in den Heidelberger Leitlinien ein verhältnismäßig umfangreicher Katalog verschiedenartiger Zugangswege, der sowohl Vorschlagskompetenzen verschiedenartiger zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie auch die Möglich-



keiten unorganisierter Bürger/innen zu formlosen oder formellen Anregungen einschließt. Ich erwähne in Klammern, dass weder die zu entsprechenden Vorschlägen berechtigten Organisationen noch die Bürger/innen – jedenfalls bisher – dazu gezwungen waren, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, weil die Fachämter in einem überraschend hohen Maße bei der Meldung von Vorhaben von sich aus Bürgerbeteiligung vorschlugen. Ich erwähne außerdem an dieser Stelle nur am Rande, dass in den Heidelberger Leitlinien das Recht der Bürger/innen, von sich aus Projekte in Vorschlag zu bringen, nicht ausführlich behandelt wird, weil sich bei den Beratungen im Arbeitskreis die Meinung durchsetzte, dass dieser auf der Theorieebene öfters mit großem Nachdruck behandelte Variante in der Praxis nur eine sehr begrenzte Bedeutung zukomme und dass es im Übrigen jedem Bürger und jeder Bürgerin freistehe, von der in der Gemeindeordnung verankerten Möglichkeit eines »Bürgerantrags«, oder auch von informellen Anregungswegen Gebrauch zu machen. Ich rechne an diesem Punkt mit erheblichen Unterschieden zwischen den Konzepten verschiedener Städte.

Zur Umsetzung des dritten Aufgabenschwerpunkts – Gewährleistung eines öffentlichen, transparent gestalteten und ergebnisoffenen Diskurses – dienen in den Leitlinien relativ differenzierte Entscheidungsregeln für die Auswahl, die Anzahl und die Kompetenzen einzubeziehender Bürger/innen bei Projekten verschiedener Art und Größe. Das ist ein Punkt, an welchem sich die Konzepte verschiedener Städte ebenfalls mit Sicherheit unterscheiden. Sehr wichtig erscheint mir selbst erstens, dass in den Heidelberger Leitlinien festgelegt wurde, dass für jedes Projekt mit Bürgerbeteiligung vorweg ein Beteiligungskonzept zu entwickeln ist, in dessen Beratung und Festlegung »sachverständige« Bürger/innen genauer beschriebener Art einzubinden sind. Zweitens erscheint mir aber auch wesentlich, dass in den Heidelberger Leitlinien davon ausgegangen wird, dass Vorhaben in der Regel eine zeitliche Erstreckung haben, sodass es meist nicht ausreicht, Beteiligung »frühzeitig« stattfinden zu lassen. Vielmehr ist es grundsätzlich – wenn auch nicht in jedem Einzelfall – notwendig, Beteiligung als

einen Prozess zu verstehen und zu organisieren, der mehr oder weniger zahlreiche Treffen einschließt. Das Beteiligungskonzept sollte diesen Prozess vorweg möglichst realistisch abbilden und es sollte bei Änderungen, die im Verlauf eines Vorhabens notwendig erscheinen, rechtzeitig und erst nach ausdrücklicher Zustimmung der mitwirkungsberechtigten Bürger/innen revidiert werden.

Zur Realisierung des vierten Aufgabenschwerpunkts – Rückkopplung der Entscheidungen des Gemeinderats in die Öffentlichkeit – finden sich in den Leitlinien die Vorgaben, dass der Gemeinderat vor einschlägigen Entscheidungen sachkundigen Einwohner/innen ein Rederecht gewähren soll und dass die getroffenen Entscheidungen für die Bürger/innen »nachvollziehbar dargestellt« werden sollen. Es wird hierbei stillschweigend davon ausgegangen, dass die Vorschläge und Wünsche der Bürger/innen in den Entscheidungen des Gemeinderates angemessen zur Geltung kommen sollen und dass Abweichungen in der Meinungsbildung möglichst schon im Beteiligungsprozess selbst abgearbeitet sein sollten.



Erfolgsbedingungen systematischer Bürgerbeteiligung

Bedingungen, denen durch die Entscheidung für eine »Institutionalisierung« der Bürgerbeteiligung und durch deren Gestaltung Rechnung getragen werden kann

Bei der Beantwortung der Frage nach den Erfolgsbedingungen systematischer Bürgerbeteiligung ist selbstverständlich erstens an die mit der Entwicklung, Verabschiedung und fachbereichsübergreifenden Verbindlichmachung von Leitlinien oder Richtlinien etc. geleistete »Institutionalisierung« der Bürgerbeteiligung zu denken. Zweitens ist aber auch – ebenso selbstverständlich – an die inhaltliche Gestaltung der Leit- oder Richtlinien zu denken, d.h. an die möglichst vollständige Berücksichtigung aller wesentlichen Gestaltungsaufgaben und an die Zuordnung möglichst sinnvoller Maßnahmen zu diesen Gestaltungsaufgaben.

Der Hinweis, dass bei der Entscheidungsfindung »stillschweigend« von einem Einvernehmen zwischen den Bürger/innen und den anderen Beteiligten ausgegangen wird, lässt aber bereits erkennen, dass zusätzlich zu diesen zwei grundlegenden Erfolgsbedingungen und jenseits der schwarz auf weiß verfügbaren Vorgaben weitere Bedingungen Berücksichtigung finden müssen. Diese lassen sich allerdings nicht mit der wünschenswerten Vollständigkeit auf dem Wege einer Leitlinienentwicklung formalisieren, sondern betreffen die Qualität der an die Leitlinienentwicklung anschließenden Umsetzungspraxis.

Erfolgsbedingungen in der Umsetzungspraxis

Nach einer dreijährigen Umsetzungsphase, die einen sehr anspruchsvollen Evaluierungsprozess einschloss, hat sich in Heidelberg bei den verantwortlich Beteiligten die Auffassung durchgesetzt, dass die Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung zwar die Entwicklung eines fachbereichsübergreifenden Systematisierungskonzepts in Form von Leitlinien oder ähnlichem einschließen muss, dass hierdurch allein aber der Erfolg der Bürgerbeteiligungspraxis nicht gewährleistet werden kann. Dieser auf vielfältigen praktischen Erfahrungen basierenden Auffassung zufolge, ist hierzu vielmehr zusätzlich die Bewältigung einer größeren Zahl von Problemen erforderlich, die sich auf dem Weg der Definition von Aufgabenkomplexen und Verfahrensweisen in Leitlinien oder Richtlinien kaum in den Griff bekommen lassen, zumal solche Texte lesbar bleiben sollen.

Die Bewältigung dieser zusätzlichen Probleme setzt vielmehr die Entstehung einer Kooperationskultur und der Bereitschaft und Fähigkeit bei allen Beteiligten voraus, die hierzu erforderlichen Beiträge zu erbringen.

Diese umsetzungspraktischen Erfolgsbedingungen lassen sich – gewissermaßen zwischen den Zeilen – zu allen von mir genannten Aufgabenschwerpunkten und Maßnahmenkonzepten hinzufügen. An dieser Stelle seien nur einige Beispiele genannt:

Ein erstes Beispiel lässt sich aus der Beobachtung erschließen, dass sich in Heidelberg die Bürger/innen bisher kaum selbst um die »Erschließung von Zugangswegen« zur Bürgerbeteiligung bemühen mussten, weil die Fachämter in einem überraschend hohen Maße bei der Meldung von Vorhaben zur Aufnahme in die Vorhabenliste von sich aus Bürgerbeteiligung vorgeschlagen haben. Natürlich war dies für den positiven Einstieg der



Stadt in die systematische Bürgerbeteiligung von außerordentlicher Bedeutung, aber »herbeibefehlen« ließ sich dies keineswegs. Es hätte ebenso gut passieren können, dass die Fachämter »mauern«.

Ein zweites Beispiel betrifft die »Gewährleistung eines öffentlichen, transparent gestalteten und ergebnis-offenen Diskurses«. Unter anderem ist für die erfolgreiche Umsetzung dieser Aufgabe die Qualität der praktischen Gestaltung von Veranstaltungen maßgeblich, die ihrerseits aber von einer großen Zahl von Voraussetzungen abhängt, die auf den ersten Blick teils banal anmuten mögen, nämlich u.a. von einer mehr oder weniger gut gezielten und intensiven Bekanntmachung, von der Zeit- und Ortswahl, von der Gestaltung des Tagesordnung, von der Qualität der Redner/innen, von der Qualität eingesetzter Folien und verteilter Materialien, wie auch – in einem kaum zu überschätzenden Ausmaß – von der Qualität von Moderator/innen, die ggf. extern eingeworben wurden und die speziellen Verhältnisse in der Kommune oft nicht gut genug kennen.

Einem ganzen Gemenge von andersartigen, teils schwierig zu bewältigenden Erfolgsbedingungen begegnet man z.B. auch da, wo es um die Gewährleistung des Prozesscharakters der Bürgerbeteiligung geht. Es muss zur Erfüllung dieser Aufgabe u.a. sehr sorgfältig darauf geachtet werden, dass spätere Abschnitte eines Beteiligungsprozesses in einer nachvollziehbaren Weise an die jeweils vorausgehenden Abschnitte anknüpfen, was viel weniger leicht ist, als man vielleicht zunächst denken sollte. Dass dies so ist, hat vor allem damit zu tun, dass bei einem Nachfolgetermin nicht einfach dort fortgefahren werden kann, wo man vorher aufgehört hat. An jedem Vorhabenbearbeitungsprozess nehmen nicht nur Verwaltungsmitarbeiter/innen, sondern auch Expert/innen verschiedener Art – Planer/innen, Architekt/innen usw. – teil, die zwischen den oft von Zeitnot gekennzeichneten öffentlichen Terminen an dem Vorhaben weiterarbeiten, indem sie einerseits die Bürgerwünsche und -anregungen aufnehmen, gleichzeitig aber auch eigene Umsetzungsüberlegungen einbringen. Dies kann dazu führen, dass die Bürger/innen dann, wenn sie wiederkommen, vor einem mehr oder weniger stark veränderten Bild stehen, was aber schnell spontanes Misstrauen verursacht und u. U. zum Scheitern eines Beteiligungsprozesses führen kann. Die Verwaltungsmitarbeiter/innen und Expert/innen stehen somit vor der Aufgabe, den Bürger/innen – ggf. wiederholt – zu erklären, dass manches was ihnen wichtig war, verschwunden ist und dass ohne ihre Mitwirkung anderes hinzugekommen ist, was unter Umständen sehr viel Einfühlungsvermögen und Geduld erfordern kann.

Es muss aber weiterhin auch dafür gesorgt werden, dass zumindest ein Kernbestandteil der teilnehmenden Bürger/innen über die verschiedenen aufeinander folgenden Projektphasen hinweg »bei der Stange« bleibt, was sehr viel schwerer ist als sich mancher Beteiligungsidealist ohne Umsetzungserfahrung vorstellen mag. Soweit ich dies in Veranstaltungen beobachten konnte, war es eher die Regel, dass nur etwa die Hälfte der jeweils anwesenden Bürger/innen auch an den vorausgegangenen Terminen teilgenommen hatten. Viele Bürgerinnen und Bürger, die durchaus interessiert sein mögen, haben weder Zeit noch Lust, sich mit all den manchmal sehr ins Einzelne gehenden Details eines Planungsvorgangs zu befassen, sondern kommen nur dann, wenn sie annehmen, dass etwas diskutiert wird, was sie selbst unmittelbar betrifft und interessiert. Viele Bürger/innen verlassen deshalb auch Veranstaltungen vor deren Ende. Es ist also nicht nur wichtig, die Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme zu motivieren, sondern ein Veranstaltungsmanagement zu realisieren, das die Menschen bei der Stange hält, was aber – z.B. in Anbetracht der damit u. U. verbundenen Ermüdungs-



effekte – mit der Absicht einer möglichst umfassenden Information der Teilnehmer/innen durchaus in Widerspruch stehen kann.

Man kann dem allen zwar entgehen, indem man die Zahl der Teilnehmer/innen reduziert, d.h. z.B. nur »Runde Tische« macht und von vornherein nur hochinteressierte Bürger/innen akzeptiert, die sich zu einer dauernden Teilnahme verpflichten. Man muss dann aber Veranstaltungen integrieren, die eine Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen an eine breite Öffentlichkeit ermöglichen. Dieser muss man natürlich – trotz ihres niedrigeren Informationsstandes – ein gleiches Mitspracherecht einräumen, was sehr viel gegenseitige Geduld und Toleranz erfordert.

»Nach der Leitlinienentwicklung fängt die Arbeit eigentlich erst richtig an ...«

Dieser Satz ist sicherlich etwas übertrieben, aber er ist auch nicht ganz falsch und ich habe ihn in Heidelberg tatsächlich nicht nur einmal gehört. Was kann aber eigentlich getan werden, um den fast unübersehbar vielfältigen Problemen der Umsetzungsphase erfolgreich zu begegnen?

Ich habe es bereits benannt und wiederhole nochmals, dass die Bewältigung dieser Probleme »die Entstehung einer Kooperationskultur und der Bereitschaft und Fähigkeit bei allen Beteiligten voraussetzt, die hierzu erforderlichen Beiträge zu erbringen.« Das ist eigentlich bereits das Wesentliche.

Grob gesagt geht es um kommunikative, edukative, koordinative und professionelle Bereitschaften und Kompetenzen, die in ausreichender Qualität und Menge zum Einsatz gelangen müssen.

Zur kommunikativen Dimension ...

Die Verwirklichung dieser Erfolgsbedingung setzt zunächst einmal voraus, dass hinsichtlich der Gestaltungsmerkmale der systematischen Bürgerbeteiligung ein möglichst breiter Konsens in der Stadtgesellschaft hergestellt wird. In Heidelberg wurde dieser Bedingung von Anfang an u.a. dadurch Rechnung getragen, dass in den Arbeitskreis für die Entwicklung von Leitlinien gleiche Anteile von Bürger/innen, Verwaltungsangehörigen und Stadtratsmitgliedern berufen wurden. In der Umsetzungsphase, um die es im Augenblick ja in erster Linie gehen soll, wird dem Kommunikationserfordernis u.a. dadurch Rechnung getragen, dass bei allen Veranstaltungen sehr viel Gruppenarbeit betrieben wird, bei der man miteinander »warm werden« kann, wobei es sehr wichtig ist, dass sich auch Stadtratsmitglieder auf gleicher Augenhöhe einmischen.

Zur edukativen Dimension ...

Zu dieser Dimension möchte ich in diesem Augenblick nur die Schulungen für Verwaltungsmitarbeiter/innen erwähnen, die besonders wichtig sind, um der Verwaltung die Augen für die konkreten Möglichkeiten und Erfolgsbedingungen, vor allem aber auch die vielfältigen Nutzenwirkungen von Bürgerbeteiligung und deren oft versteckten Voraussetzungen zu öffnen.



Zur koordinativen Dimension ...

Als besonders wichtig hat sich in Heidelberg die Einsetzung eines Koordinators für Bürgerbeteiligung erwiesen, dem satzungsmäßig verankerte Mitwirkungsrechte bei allen Vorhaben mit Bürgerbeteiligung übertragen wurden. Die Bedeutung des Koordinators ist sehr hoch. In Heidelberg ist er heute einerseits »Mädchen für alles«, gleichzeitig aber auch »Hüter der Leitlinien«, denn ohne sein ständiges Zutun würden die Fachämter, denen in der Regel ja bei der Konzipierung und Organisation von Vorhaben die Leitung zukommt, möglicherweise – ungeachtet des Vorhandenseins der Leitlinien und gewissermaßen in ihrem Schatten – früher oder später denn doch wieder ihre jeweils eigenen Bürgerbeteiligungsvarianten praktizieren.

Zur professionellen Dimension ...

Ich sagte schon, dass bei sehr vielen Vorhabensbearbeitungen externer Sachverstand zum Einsatz gelangen muss. Er ist – u.a. auch in Verbindung mit den durch die entsprechenden Vorschriften erzwungenen europäischen Ausschreibungen – der eigentliche »Fremdkörper«, dessen Integration und Assimilierung in die Kooperationskultur trotz aller sonstigen Schwierigkeiten am schwersten fällt. Natürlich wünscht sich mancher Verwaltungsangehörige, dass sich auch die Bürger/innen noch etwas über das gegenwärtige Niveau hinaus professionalisieren. Dieser Wunsch steht sicherlich auch hinter dem – im Text nicht weiter erläuterten – Auftauchen der/des sogenannten »sachverständigen« Bürger/Bürgerin als Wunschpartner/in an einigen Stellen der Heidelberger Leitlinien.

Resümee

Zusammengefasst beurteilt ist die Realisierung einer Bürgerbeteiligung, die diesen Namen verdient, d.h. in einem ausreichenden Maß von allen Beteiligten aktiv mitgetragen und von den Bürger/innen bejaht und ernst genommen wird, ein Prozess, der eigentlich nie endet, der aber – wenn er gelingt – die Kommune zunehmend zu einem gemeinschaftlichen Handeln über bisherige Grenzen, Gräben und Verständnisbarrieren hinweg befähigt.

Autor

Prof. Dr. Helmut Klages ist emeritierter Professor für Soziologie mit Schwerpunkt »empirische Sozialforschung« an der Deutschen Universität Verwaltungswissenschaften Speyer, sowie Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer. In Verbindung mit der Untersuchung der Leistungsprofile von Beteiligungsmethoden wandte sich Klages in letzter Zeit der Entwicklung von Verfahren für mehrstufige Beteiligungsprozesse und der Frage der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung zu. Er ist in diesem Zusammenhang aktuell – gemeinsam mit anderen engagierten Wissenschaftler/innen – als Berater von Pionierkommunen tätig. Helmut Klages ist Mitglied der Vorbereitungsgruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung.



Kontakt

Prof. Dr. Helmut Klages
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften
E-Mail: klages@uni-speyer.de

Redaktion eNewsletter

Stiftung Mitarbeit
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de